

Vergaderjaar 2004–2005

**29 766**

## **Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten)**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 24 maart 2005

#### **1. Algemeen**

De vaste commissie voor Milieu wijst op een aantal toezeggingen die destijds door mij bij de behandeling van het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Kamerstukken I 2004/05, 29 565, nr. A) zijn gedaan. Graag wil ik daar in deze memorie van antwoord op terugkomen. Daarnaast zal ik in deze memorie de vragen beantwoorden die door de commissie en door de leden van de fracties van de PvdA en de VVD zijn gesteld. Voor de toegankelijkheid van de memorie heb ik een onderverdeling in met elkaar samenhangende vragen aangebracht en die onderverdeling voorzien van «kopjes».

#### **2. Sturingsparadigma**

Naar aanleiding van de vragen van de commissie over de verschillende varianten van de handel in emissierechten merk ik het volgende op. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten in de Eerste Kamer heb ik toegezegd te onderzoeken of veilen een mogelijkheid is voor de tweede periode in een systeem van handel in broeikasgasemissierechten. Voordat ik hierop zal ingaan, zal ik naar aanleiding van de vraag naar de keuze voor het onderliggende handelssysteem eerst de verschillen tussen een systeem van handel in emissierechten met een absoluut plafond en een systeem met een relatief plafond toelichten. Daarna zal ik de keuze voor een relatief plafond in het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten onderbouwen.

De kern van het verschil tussen een relatief plafond (zoals gehanteerd in het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten) en een absoluut plafond (zoals gehanteerd in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten) is gelegen in de wijze waarop het aantal emissierechten wordt bepaald dat de bedrijven in een gegeven periode toekomt. Bij een absoluut systeem worden de emissierechten vóór het emissiejaar over de bedrijven verdeeld, bij een relatief plafond wordt het aantal rechten na afloop van het emissiejaar berekend. In een relatief systeem worden de emissierechten opgebouwd aan de hand van het brandstofverbruik (in geval van verbrandingsinstallaties) of de productie (in het geval van

procesinstallaties) in samenhang met wettelijk vastgelegde uniforme prestatienormen. De prestatienorm geeft aan hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten het bedrijf per eenheid verbruikte brandstof of vervaardigd product in een emissiejaar opbouwt. Veroorzaakt een bedrijf meer NO<sub>x</sub>-emissies per eenheid verbruikte brandstof of vervaardigd product dan de wettelijk vastgelegde prestatienorm, dan moet het bedrijf emissierechten bijkopen. Veroorzaakt het bedrijf minder NO<sub>x</sub>-emissies, dan kan het bedrijf het overschot verkopen. Hoeveel emissierechten een bedrijf heeft opgebouwd, wordt na afloop van het emissiejaar berekend aan de hand van gegevens over het brandstofverbruik of de productie.

In een systeem met een absoluut plafond is er vooraf telkens een bepaalde hoeveelheid emissierechten beschikbaar voor de bedrijven die onder het handelssysteem vallen. Die hoeveelheid wordt vervolgens over de bedrijven verdeeld. Deze verdeling kan op verschillende wijzen plaatsvinden. Zo kan worden gekozen voor het toewijzen (ook wel alloceren genoemd) van emissierechten. Dit geschiedt om niet; de bedrijven hoeven hiervoor niet te betalen. De toewijzing moet zijn gebaseerd op bepaalde criteria, zoals bijvoorbeeld historische emissies. Een andere methode is het veilen van de emissierechten, hetgeen betekent dat de rechten te koop worden aangeboden. Het veilen van emissierechten is een optie in een systeem met een absoluut plafond, maar niet in een systeem met een relatief plafond, omdat in een relatief systeem de emissierechten worden opgebouwd aan de hand van het brandstofverbruik of de productie in samenhang met de prestatienorm en het aantal rechten pas achteraf kan worden berekend.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft betrekking op de invoering van een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Bij de totstandkoming van dit systeem hebben verschillende overwegingen een rol gespeeld bij de keuze voor een systeem van uniforme prestatienormen, gerelateerd aan het brandstofverbruik dan wel, in het geval van procesemissies, de productie. Dit wordt ook wel een relatief plafond genoemd; een plafond dat *gerelateerd* is aan het brandstofverbruik dan wel de productie. Bij de keuze voor een relatief plafond zijn niet slechts de overwegingen vanuit de overheid bepalend geweest, maar juist ook de mate waarin die overwegingen door andere partijen worden gedeeld. Immers, bij de invoering van een nieuw instrument bepaalt de mate waarin daarvoor draagvlak wordt verkregen in belangrijke mate ook de kans op een succesvolle invoering ervan. De belangrijkste partijen, zij het met enkele uitzonderingen, staan al sinds eind jaren negentig achter deze beleidskeuze. Het verkrijgen van voldoende draagvlak is te meer van belang daar bij NO<sub>x</sub> veel hogere reductiepercentages aan de orde zijn dan bij CO<sub>2</sub>. Een ander belangrijk element dat heeft meegewogen bij de keuze voor een relatief plafond is dat ten aanzien van NO<sub>x</sub> de toewijzing («allocatie») van emissierechten in een absoluut systeem nog ingewikkelder zou zijn dan bij CO<sub>2</sub>. Dat komt omdat sommige bedrijven in het verleden voorop hebben gelopen bij het reduceren van NO<sub>x</sub>-emissies ten opzichte van andere bedrijven in dezelfde sector («early action»). Er zijn hierdoor grote verschillen in de NO<sub>x</sub>-emissies van vergelijkbare bedrijven. Bij een absoluut plafond zouden hierdoor complexe vraagstukken rijzen met betrekking tot de precieze criteria voor «early action» en de toepassing van die criteria in concrete gevallen. Bij CO<sub>2</sub> zijn de verschillen niet zo groot. De achtergrond daarvan is dat het reduceren van CO<sub>2</sub> zich veelal terugverdient, aangezien deze reductie in belangrijke mate is gerelateerd aan het brandstofverbruik. Dat betekent dat het verschil in de toewijzing van broeikasgasemissierechten bij de bedrijven veel kleiner is en dus eenvoudiger is, dan bij de toewijzing van NO<sub>x</sub>-emissierechten op basis van historische emissies het geval zou zijn geweest. In een systeem met een relatief plafond wordt overigens al vanzelf rekening gehouden met bedrijven die voorop hebben gelopen met betrekking tot het reduceren van NO<sub>x</sub>. Zij kunnen immers de hoeveelheid extra gereduceerde emissie

ten opzichte van de prestatienorm in de vorm van NO<sub>x</sub>-emissierechten verkopen. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 3, blz. 4–7) alsmede in het nader rapport (Kamerstukken II, 2004/05, 29 766, nr. 4, blz. 7–9) wordt uitvoerig ingegaan op de argumenten voor de keuze voor een systeem met een relatief plafond. Voor nadere informatie verwijs ik de commissie daarnaar.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten in de Eerste Kamer heb ik toegezegd te willen onderzoeken of veilen een mogelijkheid is voor de tweede periode (2008–2012) in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten. Hierbij heb ik aangegeven dat ik zal ingaan op de twee manieren van verdelen van emissierechten in een systeem met een absoluut plafond: veilen en toewijzen. Achtergrond hiervan is de mening van de commissie, zoals tijdens de behandeling in de Eerste Kamer verwoord door de heer Ketting, dat er slechts twee alternatieven voorliggen: of allocatie, of veilen, en dat een duaal stelstel de slechtste elementen van beide stelsels verenigt (Handelingen I 2004/05, 28 september 2004, blz. 1–3).

In dat verband merk ik het volgende op. Voornoemde EG-richtlijn staat wel veilen toe, maar dit is voor de tweede periode beperkt tot een maximum van 10 procent. De richtlijn biedt dus niet de ruimte om ten principale (voor 100 procent) te kiezen voor veilen als verdelingsmechanisme. Dit werpt de vraag op of Nederland niet in Europees kader een aanpassing van de richtlijn op dit punt zou moeten bepleiten. Ik acht dit niet gewenst. Indien wij in Nederland zelf al tot de conclusie zouden komen dat in de tweede periode veilen voor 100 procent van de broeikasgasemissierechten wenselijk zou zijn, en zover ben ik niet, wijs ik erop dat de wijziging van de richtlijn die daartoe noodzakelijk zou zijn, naar mijn oordeel niet haalbaar is. Daarbij verwijs ik naar de discussies die in Europees kader zijn gevoerd bij de totstandkoming van de richtlijn. Ook breng ik in herinnering dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen het initiatiefrecht heeft om wijzigingen in de richtlijn aan te brengen. Voor mij is het vooral van belang dat we in Europa tot een geharmoniseerde aanpak komen. Harmonisatie is in lijn met hetgeen ik tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer op 21 juli 2004 heb aangegeven (Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 15, blz. 20), namelijk dat met betrekking tot het onderwerp veilen ook naar andere landen binnen de Europese Unie moet worden gekeken. Ik heb toen aangegeven dat in Duitsland in de tweede periode naar verwachting niet geveild zal gaan worden. In de eerste periode wordt alleen in Denemarken (5%) en Ierland (1%) een deel van de rechten geveild. Met betrekking tot de stand van zaken ten aanzien van discussies binnen de Europese Unie kan ik u melden dat in Europees kader er nog geen afspraken zijn gemaakt over het veilen van een deel van de rechten. Wel is dit onderwerp voor het komend jaar door de Commissie van de Europese Gemeenschappen geagendeerd. Zoals aangegeven, wil ik daarbij streven naar harmonisatie, waarbij mijn voorkeur uitgaat naar het veilen van een deel van de rechten, waarbij de keuze voor wel of niet veilen ook een praktische uitvoering moet worden betrokken. In het nationale toewijzingsplan voor de periode 2008–2012 wordt vastgelegd op welke wijze de verdeling van de emissierechten zal plaatsvinden. Het ontwerp van dat plan wordt conform artikel 16.26, eerste lid, van de Wet milieubeheer aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden. Dit biedt de Eerste Kamer de gelegenheid om desgewenst nader over dit onderwerp met mij van gedachten te wisselen.

### **3. Stand van zaken Nederlandse emissieautoriteit**

Naar aanleiding van de vraag van de commissie over de huidige stand van zaken met betrekking tot de formele status en de praktische invulling van de Nederlandse emissieautoriteit (emissieautoriteit) merk ik het volgende op.

De emissieautoriteit is sinds 1 januari 2005 een dienstonderdeel van het Ministerie van VROM. De emissieautoriteit opereert conform het overgangsregime zoals dat is geformuleerd in de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Er is nog geen definitief besluit genomen over het precieze tijdstip waarop de artikelen met betrekking tot de instelling van de emissieautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan in werking zullen treden. Ik heb eerder aangegeven dat de emissieautoriteit mijns inziens op termijn de ZBO-status verdient. De belangrijkste reden hiervoor is dat de overheid zelf een partij is bij de handel in broeikasgasemissierechten. De overheid verwerft namelijk zelf ook emissie-rechten op de markt, met name die van CDM (Clean Development Mechanism) en JI (Joint Implementation). Dat maakt een absolute scheiding noodzakelijk tussen enerzijds de toezichts- en handhavingstaken, die aan de emissieautoriteit zijn opgedragen, en anderzijds de overige activiteiten van de Ministeries van EZ en VROM, zoals de ontwikkeling van het beleid en de regelgeving, en met name het verwerven van CDM- en JI-rechten voor de Nederlandse staat. Het is van belang dat er geen twijfel kan bestaan over het onafhankelijke optreden van de emissieautoriteit. De ZBO-status biedt naar mijn mening de beste garantie voor deze onafhankelijkheid. De Eerste en Tweede Kamer hebben met dit uitgangspunt in juni 2004 onderscheidenlijk oktober 2004 ingestemd.

De Tweede Kamer heeft evenwel bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel verzocht om eerst ervaring op te doen met de emissieautoriteit alvorens de wetsartikelen met betrekking tot de ZBO-status in werking te laten treden (de motie van de leden De Krom en Samsom / Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 10). Deze wens zal ik honoreren. Ik zal de eerste evaluatie van het systeem van handel in emissierechten afwachten voordat een besluit wordt genomen over de ZBO-status van de emissieautoriteit.

Het opdoen van ervaring krijgt op diverse manieren vorm. Een bijzonder belangrijke ervaring is het formele traject dat de Emissieautoriteit nu doorloopt om de status van baten-lastendienst te verkrijgen. Ongeacht de vraag of de emissieautoriteit een ZBO wordt of niet, is het van belang dat zij de status van baten-lastendienst verwerft per 1 januari 2006. Dit is immers een belangrijke voorwaarde voor het kunnen vormgeven van een zuivere opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie en het ontwikkelen van een transparante en controleerbare bedrijfsvoering. De emissieautoriteit is daarom één van de kandidaten in de nu lopende procedure om een baten-lastendienst te worden. Overigens vullen zowel de Emissieautoriteit als het departement hun rollen reeds in als ware de Emissieautoriteit een baten-lastendienst. Ook dit levert waardevolle ervaringskennis op, die bij de verdere besluitvorming gebruikt zal worden.

### **4. Bestuurlijk akkoord**

De leden van de PvdA-fractie stellen enkele vragen over de afstemming van taken en verantwoordelijkheden tussen het Ministerie van VROM, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de emissieautoriteit en over het daartoe op te stellen bestuurlijk akkoord. Naar aanleiding daarvan merk ik het volgende op. Vooropgesteld zij dat ik het belang van een goede afstemming van taken tussen het Ministerie van VROM, het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm-bevoegd gezag) en de emissieautoriteit volledig onderschrijf. Op

16 september 2004 zijn tussen het Wm-bevoegd gezag en de Emissie-  
autoriteit basisafspraken gemaakt over de samenwerking. Deze basis-  
afspraken hebben in december 2004 geleid tot werkafspraken en  
afstemming tussen de Emissieautoriteit en alle provincies afzonderlijk op  
het terrein van toezicht en handhaving. Deze afspraken zijn er vooral op  
gericht om in het eerste jaar (2005) gezamenlijk op te trekken bij de  
toezicht-activiteiten. Op deze wijze worden dubbele controles zoveel  
mogelijk vermeden. Op dit moment wordt gewerkt aan een voorstel voor  
een eenduidige handhaving, waarbij rekening wordt gehouden met zowel  
de verantwoordelijkheden van het Wm-bevoegd gezag ten aanzien van de  
emissiegrenswaarden als ook de verantwoordelijkheid van de emissie-  
autoriteit ten aanzien van de handel in emissierechten (jaarvracht). In het  
verlengde daarvan zal de wijze van informatie-uitwisseling tussen het  
Wm-bevoegd gezag en de emissieautoriteit schriftelijk worden  
vastgelegd. Voornoemde afspraken zullen deel gaan uitmaken van het  
bestuurlijk akkoord tussen het Ministerie van VROM, het Wm-bevoegd  
gezag en de emissie-autoriteit. De verwachting is dat dit bestuurlijk  
akkoord in het najaar van 2005 gereed is.

## **5. Verwijtbare nalatigheid en bestuurlijke boete**

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie omtrent de  
bestuurlijke boete merk ik het volgende op. De term «relatief plafond»  
voor het onderhavige systeem wekt wellicht de suggestie dat de bedrijven  
niet aangesproken zouden kunnen worden op het niet halen van de norm.  
Dat is echter geenszins het geval. Het onderhavige systeem is te  
kenmerken als een wettelijk systeem waarin het plafond als gezegd wordt  
gesteld aan de hand van het brandstofverbruik dan wel de hoeveelheid  
vervaardigd product in samenhang met en de uniforme prestatienormen.  
Als dat plafond – de hoeveelheid NO<sub>x</sub>-emissierechten die het bedrijf heeft  
opgebouwd – is vastgesteld, zijn de bedrijven daaraan gehouden. Elk  
bedrijf bouwt aan de hand van de wettelijk vastgelegde prestatienormen  
(uitgedrukt in kilogram NO<sub>x</sub> per gigajoule) en de hoeveelheid verbruikte  
brandstof of vervaardigd product een bepaalde hoeveelheid  
NO<sub>x</sub>-emissierechten (uitgedrukt in kilogrammen NO<sub>x</sub>) op. Veroorzaakt een  
bedrijf meer NO<sub>x</sub>-emissies dan de hoeveelheid opgebouwde  
NO<sub>x</sub>-emissierechten, dan dient het bedrijf emissierechten bij te kopen. De  
bedrijven zijn namelijk wettelijk verplicht om na afloop van een  
emissiejaar tenminste het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten in te leveren dat  
overeenkomt met de hoeveelheid NO<sub>x</sub> die het bedrijf in dat jaar heeft  
geëmitteerd. Deze «inleverplicht» (het voorgestelde artikel 16.51, eerste  
lid, Wm) is de centrale norm in het systeem, die overigens ook geldt in het  
systeem van handel in broeikasgasemissierechten met een absoluut  
plafond (artikel 16.37, eerste lid, Wm). Deze centrale norm is «hard». Heeft  
een bedrijf een tekort aan emissierechten – het bedrijf heeft dan te veel  
NO<sub>x</sub> geëmitteerd of te weinig emissierechten gekocht – dan volgen  
sancties. Het bedrijf moet in ieder geval het tekort in het volgende jaar  
aanzuiveren (compenseren; het voorgestelde artikel 16.54, eerste lid, Wm)  
en er kan ook een bestuurlijke boete worden opgelegd door het bestuur  
van de emissieautoriteit. Een bestuurlijke boete kan pas worden opgelegd  
indien sprake is van verwijtbaarheid. Bij die vraag speelt het feit dat hier  
sprake is van een relatief plafond geen rol. De centrale norm dat een  
bedrijf voldoende emissierechten moet inleveren is hier net zo «hard» als  
bij een systeem met een absoluut plafond.

## 6. Handel bij diffuse bronnen en totale verdeling van lasten

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie omtrent diffuse bronnen en de vraag van de leden van de VVD-fractie naar het voorgenomen beleid met betrekking tot andere relevante sectoren, merk ik het volgende op.

Het is van belang dat ieder milieudoel bereikt wordt met het voor dat doel geëigende instrumentarium. Ik deel de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten voor de diffuse bronverkeer niet voor de hand ligt.

Reductie van schadelijke uitlaatgassen, zoals de uitstoot van NO<sub>x</sub> bij de sector verkeer en vervoer (ongeveer tweederde van de totale uitstoot van NO<sub>x</sub>) moet vooral worden bereikt door internationaal beleid, met name op het gebied van normstelling voor motoren en brandstoffen. Om aan internationale doelstellingen en afspraken te voldoen zijn er echter ook nationale maatregelen nodig. Het gaat hierbij met name om maatregelen om vervoerd schone voertuigen en technieken op de markt te krijgen. Voor deze aanpak is gekozen omdat deze in het verleden succesvol is gebleken en naar verwachting ook voor de toekomst succesvol zal blijven. Het ligt daarom voor de hand, om vooral langs deze weg de NO<sub>x</sub>-reductie bij verkeer te bewerkstelligen. Voor een verdere uiteenzetting over de aanpak van NO<sub>x</sub>-emissies van verkeer en vervoer verwijs ik u naar de in juni 2004 uitgebrachte Nota Verkeeremissies (kamerstukken II, 2003/04, nr. 29 667).

Naast de grote industriële bronnen, waarvan de reductie wordt voorzien via het onderhavige wetsvoorstel inzake de NO<sub>x</sub>-emissierechten, dragen ook de kleinere bronnen van de industrie, handel, diensten, overheid, tuinbouw en consumenten bij aan de emissie van NO<sub>x</sub>. De emissie van deze kleinere bronnen is ongeveer de helft van de totale NO<sub>x</sub>-emissies van de grote industriële bronnen.

De emissies van de kleine bronnen worden geregeld in het Besluit emissie-eisen stookinstallaties (Bees). In het kader van de herijking van de regelgeving wordt het Bees in 2006 herzien, waarbij de NO<sub>x</sub>-eisen zullen worden aangescherpt. De kleine bronnen zullen daarmee een ook hun bijdrage leveren aan de totale NO<sub>x</sub>-emissiereductie in Nederland.

In de beleidsnotitie «Erop of eronder», die in maart 2004 is besproken met de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2003/04, 28 663, nr. 12), zijn de NEC-sectorplafonds vastgesteld, waaronder die voor NO<sub>x</sub>. Eén van de doelen daarbij was om te komen tot een billijke verdeling van de lasten over de sectoren en doelgroepen. Het kabinet heeft daartoe rekening gehouden met de volgende criteria.

1. De bijdrage van de sector of doelgroep aan het totale probleem, de relatieve ontwikkeling daarvan in de tijd en de in het verleden behaalde reducties. Van elke sector of doelgroep wordt een reductie verlangd die in verhouding staat tot hun aandeel in het probleem.
2. De mate waarin de internationale concurrentieverhoudingen worden aangetast. Markteffecten zijn niet geheel te vermijden, maar het speelveld moet redelijk gelijk blijven («level playing field»).
3. Haalbaarheid en uitvoerbaarheid van maatregelen.
4. Kosteneffectiviteit (Het systeem van emissiehandel is erop gericht de meest haalbare en betaalbare maatregelen «uit de markt te halen»).
5. Effecten op andere beleidsvelden: bijvoorbeeld andere milieuthema's en veiligheid.

## 7. NO<sub>x</sub>-opt out

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is de doelgroepen van het nieuwe handelssysteem tegen het licht te houden en of bijvoorbeeld de kleine energie-intensieve bedrijven waar slechts enkele

mensen werken in de volgende handelsperiode verplicht worden tot deelname.

Uiteraard ben ik bereid om de komende jaren te bekijken welke verbeteringen ik kan aanbrengen in onze systemen van handel in emissierechten. Handel in emissierechten is immers een nieuw instrument en het ligt voor de hand dat het nog niet perfect is. Ik zal de kansen benutten om dit instrument te verbeteren. In de komende jaren kan blijken dat het voor een aantal bedrijven kostenefficiënter is om hun bijdrage aan de oplossing van het NO<sub>x</sub>-probleem buiten het handelssysteem te leveren. Ook kan blijken dat het voor een aantal bedrijven die nu buiten het handelssysteem vallen, juist kostenefficiënter is om hun bijdrage binnen het handelssysteem te leveren. In beide gevallen zal ik uiteraard serieus onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om dit te accommoderen. De Tweede Kamer heeft tijdens de behandeling van het onderhavig wetsvoorstel op 8 december 2004 verzocht om een opt-out voor kleine bedrijven. In dit licht heb ik de Tweede Kamer op 28 februari 2005 (Kamerstukken II, 2004/05, 29 766, nr. 13) als volgt bericht. Kleine bedrijven waarvan het opgestelde vermogen van de verbrandingsinstallaties minder is dan 30 megawatt, mogen tot 1 januari 2008 buiten het systeem vallen. Voor de periode daarna (tot en met 2010) heb ik de intentie uitgesproken om voor deze groep kleine bedrijven de opt-out te verlengen, indien het bedrijf kan aantonen dat zij vanaf 1 januari 2008 aan de prestatienorm van 2010 voldoet (40 gram per gigajoule). In dit verband is uiteraard ook het plafond op grond van de NEC-richtlijn van belang. De handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is de Nederlandse invulling van een deel van het Nederlandse NEC-plafond voor NO<sub>x</sub>, namelijk het deelplafond voor de grote industriële bronnen. De vooruitzichten voor het halen van het nationale NEC-plafond zijn niet rooskleurig. Binnenkort brengt het RIVM een referentieraming uit, die dit zal aantonen. Dat betekent dat het van belang is dat alle sectoren en actoren in de maatschappij hun bijdrage leveren aan het realiseren van dat plafond. De omvang van het bedrijf zegt op zich zelf niets over de relatieve bijdrage aan de NO<sub>x</sub>-uitstoot. Bij de evaluatie van het systeem handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten en het formuleren van de criteria voor een opt-out zal ik de te bereiken NEC-doelstelling in ieder geval in het oog houden.

## **8. Datum inwerkingtreding**

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de haalbaarheid van de invoering van NO<sub>x</sub>-emissiehandel deze zomer, merk ik het volgende op.

De emissieautoriteit heeft het proces van verlening van de emissievergunningen voor de handel in broeikasgasemissierechten (ook wel CO<sub>2</sub>-rechten genoemd) in de periode van augustus 2004 tot en met december 2004 geëvalueerd. Deze evaluatie en aanbevelingen zijn in een rapport<sup>1</sup> bijeengebracht. Dit rapport is als bijlage bijgevoegd. Uit deze rapportage blijkt dat de monitoringsprotocollen die door de inrichtingen bij de emissieautoriteit zijn ingediend, van hoge kwaliteit zijn. Ook de samenwerking met het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer verliep erg constructief. Mede hierdoor heeft de emissieautoriteit de doelstelling gehaald om alle emissievergunningen op tijd te verlenen waarvan het monitoringsprotocol goed is en tijdig ingeleverd is. Ook de inspanningsverplichting bij te late inlevering is grotendeels waargemaakt. Tijdens het proces van de vergunningverlening voor de handel in broeikasgasrechten is veel ervaring opgedaan waar de emissieautoriteit zijn voordeel mee kan doen bij de voorbereiding en verlening van de emissievergunningen voor de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Eind januari 2005 zijn in totaal 195 emissievergunningen voor de handel in broeikasgasrechten verleend. Momenteel

---

<sup>1</sup> Dit rapport ligt ter inzage op het centraal informatiepunt onder griffie nr. 132982.1.

resteren er nog tien aanvragen die wel onder de wet vallen, maar nog geen emissievergunning hebben.

Zoals ik tijdens de behandeling van onderhavig wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb aangegeven, is het mijn streven om het systeem van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten met ingang van 1 juni 2005 in werking te laten treden. Het bedrijfsleven, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de emissieautoriteit richten zich bij de voorbereidingen op het systeem sterk op deze datum. De eisen waaraan de monitoringsprotocollen voor NO<sub>x</sub> moeten voldoen, zijn in juli 2004 voorgepubliceerd. Het ministerie van VROM heeft de bedrijven eind december 2004 aangeschreven om hen te informeren over de invoering van het systeem van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Daarbij is ook de voorgenomen inwerkingtredingsdatum van 1 juni 2005 genoemd. De bedrijven zijn verder in het bijzonder geïnformeerd over de verplichting om tijdig een monitoringsprotocol bij de emissieautoriteit in te dienen. Het door de emissieautoriteit gevalideerde monitoringsprotocol vormt het belangrijkste bestanddeel van de emissievergunning waarover de bedrijven na de inwerkingtreding van de wet moeten beschikken. Aan deze oproep hebben de bedrijven in groten getale gehoor gegeven. Op dit moment zijn er ongeveer 250 monitoringsprotocollen bij de emissieautoriteit binnen. Van deze 250 bedrijven zijn ongeveer 80 bedrijven nu al gereed om een emissievergunning te krijgen; hun monitoringsprotocollen zijn gevalideerd en akkoord bevonden. Dat is ongeveer 30% van het totale aantal bedrijven. De resterende 70% zit thans al aan het einde van de procedure, zodat deze binnenkort ook gereed zullen zijn. De bedrijven die nog geen monitoringsprotocol hebben ingediend en die bij de emissieautoriteit bekend zijn, worden door de emissieautoriteit aangeschreven om hen aan te sporen alsnog hun monitoringsprotocol in te dienen. Wat dat betreft, is de voorgenomen invoeringsdatum van 1 juni 2005 zeker haalbaar. Zowel de emissieautoriteit als de bedrijven zullen op 1 juni 2005 gereed zijn voor de invoering van het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten.

De algemene maatregel van bestuur voor de handel in NO<sub>x</sub> emissierechten nadert zijn voltooiing. Ik ga ervan uit dat de zogenaamde nahangprocedure, het op grond van artikel 21.6, vierde lid, Wm, toezenden van het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur aan de beide kamers der Staten-Generaal, in de laatste week van april kan aanvangen, zodat dit besluit ook per 1 juni 2005 in werking kan treden. In dit verband acht ik het zeer gewenst en zou ik het ook zeer op prijs stellen indien uw Kamer zorg zou kunnen dragen voor een snelle afronding van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel.

## **9. Evaluatiekader**

De leden van de PvdA vragen naar de evaluatie van dit wetsvoorstel. Dit in het bijzonder in verband met de voorgenomen ZBO-status van de emissieautoriteit en de administratieve lasten.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten in de Eerste Kamer heb ik aangegeven dat twee jaar na inwerkingtreding van de wet het systeem geëvalueerd zal worden. Deze evaluatie zal zich zowel op het systeem van handel in broeikasgasemissierechten als op het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten richten. Deze evaluatie zal, zoals ik heb toegezegd aan de Tweede Kamer, ook gericht zijn op het functioneren van de emissieautoriteit. Daarbij zullen dan tevens de mogelijkheden worden verkend om de emissieautoriteit de status van agentschap te geven of onder te brengen bij de Nederlandse mededingingsautoriteit (Nma). De startnotitie voor deze evaluatie zal ik in 2006 aan de Eerste en Tweede Kamer sturen. Ik zal hierin ook aandacht besteden aan de wijze waarop de



regeldruk zich in de beginfase van deze nieuwe instrumenten ontwikkelt. Ik zal verder bij de evaluatie bekijken of wij de systemen kunnen verbeteren en eventueel vereenvoudigen, zodat onze doelstellingen zo simpel mogelijk gehaald worden. De evaluatie zal overigens alleen gericht zijn op aspecten die de Nederlandse overheid ook daadwerkelijk kan beïnvloeden. Overige zaken zullen eerst in EU-verband besproken moeten worden.

## 10. Voorhang amvb

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie over de voorhangprocedure en de relevante (beleidsmatige) aspecten van de algemene maatregel van bestuur op basis van het onderhavige wetsvoorstel, merk ik het volgende op. Ten aanzien van de algemene maatregel van bestuur (amvb) ter uitvoering van titel 16.3 (systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten) geldt de verplichte overlegging en toezending aan de beide kamers der Staten-Generaal op grond van artikel 21.6, vierde onderscheidenlijk vijfde lid, van de Wet milieubeheer (Wm). Deze verplichting is tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer door amendering in het wetsvoorstel opgenomen (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 766, nr. 6). De ontwerp-algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van titel 16.3 Wm is op 1 november 2004 voor advies aan de Raad van State gezonden. De Raad heeft daarover advies uitgebracht. Op grond van artikel 21.6, vierde lid, Wm dient de ontwerp-amvb te worden overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal en in de *Staatscourant* te worden bekendgemaakt. Dit geschiedt vóórdat het ontwerp voor advies bij de Raad van State aanhangig wordt gemaakt. Zoals echter hierboven is aangegeven is de fase van advisering door de Raad van State voor de betreffende ontwerp-amvb reeds afgerond, zodat overlegging van de betreffende ontwerp-amvb overeenkomstig artikel 21.6, vierde lid, Wm in dit geval niet meer kan plaatsvinden. Voor een toekomstige ontwerp-amvb ter uitvoering van titel 16.3 van de Wm geldt uiteraard wél dat de overlegging zal plaatsvinden. De amvb zal, overeenkomstig artikel 21.6, vijfde lid, in verbinding met het vierde lid, Wm nadat hij is vastgesteld, worden toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal. Hij treedt niet eerder in werking dan vier weken na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin hij is geplaatst. Afhankelijk van de datum waarop de wet in werking treedt, hoeft deze termijn van vier weken de voorgenomen inwerkingtredingsdatum van 1 juni 2005 niet in gevaar te brengen.

De beleidsmatige aspecten die in de vorenbedoelde ontwerp-amvb worden neergelegd betreffen: de reikwijdte van het systeem (welke bedrijven vallen onder het systeem?), de uniforme prestatienormen op basis waarvan de bedrijven hun NO<sub>x</sub>-emissierechten opbouwen, het maximumpercentage voor het lenen en sparen van NO<sub>x</sub>-emissierechten en eisen met betrekking tot de meetinstantie, het emissieverslag en het bepalen en registreren van de jaarvracht. In de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2003/04, 29 766, nr. 3.) zijn deze beleidsaspecten uitvoerig aan de orde geweest. Hieronder volgt een korte samenvatting van de twee belangrijkste aspecten. Het eerste belangrijke aspect is de reikwijdte. Zoals ook in de paragrafen 4.2 en 10.2 van de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven, vallen bedrijven onder het NO<sub>x</sub>-systeem indien zich in de inrichting verbrandingsinstallaties bevinden die tezamen een vermogen van 20 MW<sub>th</sub> (megawatt thermisch) of meer hebben, en/of procesinstallaties voor de productie van ijzer en staal, elektrostaal, aluminium, zink, anodes, cement, salpeterzuur, caprolactam, magnesiumoxide, carbon black, siliciumcarbide, actieve kool, fosfaat (te weten fosfor, fosforzuur en natriumtripolyphosfaat), emailleer/glasfritten (te weten

continu-ovens en trommelovens), glas (te weten vlakglas, verpakkingsglas en speciaal glas) en steenwol. Hierbij geldt dat alleen de volgende NO<sub>x</sub>-installaties meetellen: verbrandingsinstallaties met een vermogen van 1 MWth of meer en procesinstallaties die 1000 kilogram of meer NO<sub>x</sub> per jaar veroorzaken. In verband met de reikwijdte van het systeem zal ook de tijdelijke uitzondering (de zogenaamde opt-out) voor kleinere bedrijven in de amvb worden geregeld. Met betrekking tot de opt-out voor kleinere bedrijven heb ik op 28 februari 2005 een brief aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken, II, 2004/05, 29 766, nr. 13).

De vaststelling van de prestatienormen is het tweede belangrijke beleidsmatige aspect van de amvb. De prestatienormen voor het tijdvak tot en met 2010 worden opgenomen in de amvb. Voor de jaren na 2010 zullen, via een wijziging van de amvb, nieuwe prestatienormen worden vastgesteld. De prestatienorm is een bij wet aangegeven verhoudingsgetal op grond waarvan is vast te stellen hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten een bedrijf per emissiejaar opbouwt per eenheid verbruikte brandstof of vervaardigd product. Dit wordt in voorgesteld artikel 16.50 Wm geregeld. In de paragrafen 3.2, 4.2, 4.3 en 8.1 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is uiteengezet op welke wijze de prestatienormen tot stand zijn gekomen en welke prestatienormen tot en met 2010 zullen gelden. Dit kan als volgt worden samengevat. In verband met de vaststelling van de prestatienormen voor de jaren 2005 tot en met 2010 is het nationale plafond op grond van de NEC<sup>1</sup>-richtlijn van belang. Dit plafond bedraagt voor Nederland 260 kton NO<sub>x</sub> in 2010. Van dit nationale plafond is voor 2010 voor het geheel van de industriële bronnen een taakstelling van 65 kiloton afgeleid. Voor de grote industriële emittenten, die onder de werkingssfeer van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten zullen vallen, is de taakstelling bepaald op 55 kiloton in 2010. De prestatienormen worden van 2005 tot en met 2010 jaarlijks scherper. Zoals in de brief van 19 februari 2001 reeds aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2000/01, 26 578, nr. 3) is gemeld, is in december 2000 al over deze belangrijke uitgangspunten met de industrie overeenstemming bereikt. Daarna is met de industrie intensief overlegd over de verdere uitwerking van die uitgangspunten. In overleg met de industrie is begin 2004 de prestatienorm voor verbrandingsinstallaties vastgelegd op 40 g/GJ (gram per gigajoule) in 2010. De prestatienormen voor de procesemissies zijn in lijn daarmee vastgesteld. De prestatienorm van 40 g/GJ in 2010 is absoluut noodzakelijk. Zelfs bij deze prestatienorm is het lang niet zeker dat de taakstelling van 55 kiloton gehaald wordt. In de brief aan de Tweede Kamer van 19 februari 2001 is de afspraak opgenomen dat de prestatienormen voor 2010 niet scherper zullen worden dan 40 g/GJ (en equivalent voor de procesemissies) en dat het resterende risico voor rekening van de overheid komt. Mede met deze afspraak in het achterhoofd is besloten tot het aanhouden van een reserve aan NO<sub>x</sub> (beleidsnotitie «Erop of Eronder» (Kamerstukken II, 2003/04, 28 663, nr. 12)).

## 11. Rapport emissiehandel

De leden van de VVD wijzen er op, dat in de memorie van toelichting op pagina 52 staat vermeld, dat «op korte termijn niet verwacht wordt dat een vergelijkbaar systeem voor andere stoffen dan NO<sub>x</sub> en CO<sub>2</sub> zal worden ingevoerd». Zij vragen of dit een negatief oordeel is over het rapport «Emissiehandel» van het directoraat generaal milieu van VROM (november 2004).

Het door de leden van de VVD-fractie genoemde rapport «emissiehandel» geeft inzicht in waar emissiehandel kan bijdragen aan het oplossen van beleidstekorten in het milieubeleid. In het rapport wordt voorts aangegeven dat alleen externe veiligheid voldoet aan de genoemde voorwaarden om de mogelijkheden voor een dergelijke bredere inzet van

---

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG L 309).

emissiehandel te bekijken naast de huidige toepassingen bij CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>. Ik merk daarbij op dat externe veiligheid een onderwerp is dat op tal van punten een andere problematiek in zich bergt dan stoffen die in de lucht geëmitteerd worden.

Ik meen voorts dat het noodzakelijk is eerst ervaring op te doen met het instrument emissiehandel, voordat ik emissiehandel op andere beleids-terreinen inzet. De NO<sub>x</sub>- en CO<sub>2</sub>-emissiehandel bieden ons die mogelijkheid. Daarom heb ik in de memorie van toelichting aangegeven, dat ik op korte termijn niet verwacht een vergelijkbaar systeem voor andere stoffen in te voeren. De memorie van toelichting geeft dus enkel de termijn aan waarop ik initiatief zal nemen om ook voor andere stoffen dan NO<sub>x</sub>- of CO<sub>2</sub> emissiehandel in te voeren. Dit past ook goed in de Europese discussies die momenteel gevoerd worden over uitbreiding van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. De trend in deze discussies – en de Nederlandse inzet daarbinnen – is om nu eerst te werken aan consolidatie (harmonisatie van definities, het aanbrengen van een ondergrens qua uitstoot) en daarna te denken over uitbreiding met andere maatschappelijke sectoren en broeikasgassen.

## **12. Resultaten grootschalige proef**

De leden van de VVD-fractie vragen naar het resultaat van de grootschalige proef die in mei tot en met september 2004 is uitgevoerd. Dit rapport «Op weg naar de markt»<sup>1</sup> is opgesteld in november 2004. Ik heb het voor uw informatie bijgevoegd. De algemene conclusie is dat het emissiehandelssysteem van start kan gaan met aandacht voor verdere optimalisatie.

## **13. Situatie van Corus**

De leden van de VVD vragen tot slot of nadere informatie kan worden verstrekt over het overleg met Corus naar aanleiding van de door dit bedrijf aangevoerde bezwaren.

Corus heeft bezwaar tegen de prestatienorm die is vastgesteld voor de staalproductie. Er zijn vooralsnog geen kosteneffectieve maatregelen voorhanden die de NO<sub>x</sub>-uitstoot van Corus op de prestatienorm kunnen brengen. Corus vreest daarom veroordeeld te zijn tot koper van NO<sub>x</sub>-emissierechten. De situatie van Corus is precies één van de redenen waarom wij jaren geleden hebben besloten een handelssysteem in het leven te roepen: bedrijven die het niet zelf kunnen doen, kunnen emissierechten kopen van andere bedrijven die goedkoper kunnen reduceren. Handel in emissierechten is echter niet bedoeld als instrument voor industrie-politiek. Als de lasten voor een bedrijf onaanvaardbaar zwaar wegen, dan kan dat reden zijn om actie te ondernemen. Corus wenst een prestatienorm in 2010 van 0,56 in plaats van 0,49 kilogram NO<sub>x</sub> per ton vervaardigd staal. Dat zou echter tot de volgende consequentie leiden. Ten eerste is het een vrij fundamentele ingreep in het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Aanpassing van de prestatienorm voor één specifieke sector zou een wijziging inhouden van het pakket van afspraken met het bedrijfsleven die in uitgebreide onderhandelingen tot stand is gekomen met een mogelijke precedentwerking bij andere sectoren van dien. Ten tweede leidt het tot een extra NO<sub>x</sub>-uitstoot van ruim een halve kiloton. Gezien de problemen die Nederland heeft met het halen van het NEC-plafond kunnen wij ons dit niet veroorloven. Als een vorm van compensatie voor Corus over enige jaren nodig blijkt, kan deze dus mijns inziens geen versoepeling van de prestatienorm voor de staalproductie inhouden. Ik heb tijdens mijn recente bezoek aan Corus afgesproken dat een kleine ad hoc werkgroep (deelnemers: Corus en VROM) in het leven zal worden geroepen. Deze groep zal zorgvuldig monitoren welke financiële gevolgen de deelname van Corus aan het systeem voor de

---

<sup>1</sup> Dit rapport ligt op het centraal informatie-punt onder griffie nr. 132982.2.

handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten heeft voor het bedrijf. Essentieel daarbij is ook te onderzoeken hoe de lasten voor Corus zich verhouden tot de situatie van de concurrenten van Corus. Er kunnen vervolgens bij de evaluatie van het NO<sub>x</sub>-handelssysteem eventueel conclusies aan verbonden worden zoals bijvoorbeeld de noodzaak tot financiële compensatie. Een eventuele compensatieplicht zal daarbij mede moeten worden gezien in relatie tot de beoordeling van staatssteun door de Europese Commissie.

Ik vertrouw erop dat ik in deze nota uw vragen naar tevredenheid heb beantwoord en zie de afhandeling van dit wetsvoorstel met belangstelling tegemoet.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel